6
Aanbieding Verantwoordingsstukken over 2014

Aan de orde is **de aanbieding van de Verantwoordingsstukken over het jaar 2014**.

Minister **Dijsselbloem**:
Voorzitter. Op deze zestiende Verantwoordingsdag blikken we terug op 2014, het eerste jaar waarvoor dit kabinet de begroting heeft opgesteld. 2014 was een jaar dat voor veel Nederlanders nog moeilijk was. Te veel mensen verloren hun baan, er kwamen te veel ondernemers in de knel en er staan nog veel te veel huizen onder water. In 2014 waren er echter ook lichtpunten en die waren een stuk feller dan verwacht. Het economisch herstel dat in 2013 al begon, zette door. Nu we de cijfers hebben, kunnen we zonder voorbehoud zeggen dat 2014 een goed jaar was voor de overheidsfinanciën. De Nederlandse economie groeide met 0,8% en ook de wereldeconomie liet groei zien: de Verenigde Staten vonden de weg omhoog en de eurozone herstelde. De Nederlandse groei werd grotendeels gedragen door de uitvoer. Dat is geen nieuws, want onze uitvoer is altijd relatief sterk. Dat was zelfs zo tijdens de crisisjaren. Daarnaast namen vorig jaar ook de bedrijfsinvesteringen toe en kregen ondernemers er weer vertrouwen in. Dat was een duidelijke omslag in vergelijking met de jaren daarvoor. Het aantal huizenverkopen steeg weer, met bijna 40%, na jaren van zeer lage verkoopaantallen. De consumptie van huishoudens, traditioneel het sluitstuk van herstel, was nog bescheiden, maar er was gemiddeld wel een stijging van de koopkracht.

2014 was ook het jaar van een lager begrotingstekort en volgens het CPB een jaar waarin de weg naar op langere termijn houdbare overheidsfinanciën weer is ingeslagen. Dit was een gevolg van de gunstige omstandigheden die ik net noemde, maar het kwam ook doordat de overheid ingreep met noodzakelijke structurele hervormingen op de arbeidsmarkt, de woningmarkt, het pensioenstelsel en de zorg. Door de gunstige omstandigheden en het gevoerde beleid overtroffen de resultaten de aanvankelijk sombere verwachtingen voor het jaar 2014 ruimschoots. In 2013 voorspelde het CPB voor het jaar 2014 nog een begrotingstekort van 3,5%. Het werd uiteindelijk 2,3%. Ter vergelijking: Nederland gaf in 2009 per dag nog 92 miljoen euro te veel uit; in 2014 was dit dagelijks tekort meer dan gehalveerd, tot 41 miljoen. Nederland verliet in 2014 voor het eerst sinds 2009 het spreekwoordelijke strafbankje van het Europese Stabiliteits- en Groeipact. We mogen dus hardop zeggen dat het beter gaat, maar voor juichen is het te vroeg. Zoals gezegd, voelden Nederlanders in 2014 de gevolgen van de zware crisis nog volop. Voor de overheid is er nog geen reden om achterover te leunen. Nederland had ook in 2014 nog een hoge staatsschuld, maar onze begroting had ook voordeel van de historisch lage rente. We betaalden in 2014 400 miljoen euro minder rente dan in 2008, terwijl de schuld zelf in diezelfde periode bijna 200 miljard steeg door het oplopende overheidstekort en de economische omstandigheden. Die lage rente komt nu goed uit, maar rente heeft ook de neiging om op een gegeven moment weer te gaan stijgen en dan vormt de hoge staatsschuld nog steeds een last voor ons land. We hebben dus nog steeds een behoedzaam begrotingsbeleid nodig. De Kamer had van mij ook geen andere opmerking verwacht.

We houden ons sinds de crisis ook veel intensiever bezig met de risico's voor de overheid, in het bijzonder voor de overheidsfinanciën. Dat is op alle niveaus zichtbaar. Provincies en gemeenten hebben sinds eind 2013 verplicht hun overschotten aan de schatkist in bewaring gegeven, inmiddels voor een bedrag van 6,5 miljard. De rijksoverheid staat sinds 2014 alleen nog garant als dat noodzakelijk is. Op het "hoogtepunt" in 2012 liepen deze garanties van de rijksoverheid op tot 258 miljard euro. Dat was in 2014 al teruggebracht naar 197 miljard.

Ook in Europa beperkten we de risico's, zowel in landen als in banken. Na een stevige Europese stresstest ging vorig jaar de bankenunie van start. 120 banken, goed voor 82% van de totale Europese bankensector, staan nu onder streng Europees toezicht. En toekomstige verliezen worden gedragen door de banken zelf, hun eigenaren en beleggers.

Op Verantwoordingsdag kijken we ook naar de bedrijfsvoering van het Rijk. De rechtmatigheid van de verplichtingen, ontvangsten en uitgaven van het Rijk was in 2014 met 99% wederom hoog. Het was ook in dat opzicht een goed jaar. De weg naar duurzame economische groei is geen sprint. Het is eerder een hink-stap-sprong. De afzet — het begin — zagen we vorig jaar, maar we zijn nog niet aangekomen bij die sprong naar de hogere groei. 2014 was het midden, de stap. We maken vaart, maar we zijn er nog niet.

Saskia Stuiveling is er wel. Zij neemt op 1 juni afscheid als president van de Algemene Rekenkamer. Mevrouw Stuiveling, u leidde de Rekenkamer sinds 1999. Ik spreek, denk ik, namens al mijn voorgangers, in ieder geval de ministers van Financiën in die hele periode, als ik zeg dat uw Rekenkamer in die tijd ons steeds meer ontzag is gaan inboezemen. Ik kijk met genoegen op onze samenwerking terug. U bent precies en plezierig, even verantwoordelijk als vernieuwend. Zo vindt u dat de overheid een sprong vooruit moet maken met open data. Weet dat ik die fakkel overneem. Ik zeg u zeer veel dank voor de samenwerking die wij hadden.

Mevrouw de voorzitter, dan bied ik u nu graag het laatste financiële jaarverslag van het Rijk aan dat de goedkeuring van president Stuiveling heeft.

(De minister overhandigt de jaarverslagen en de slotwetten over het jaar 2014 aan de Voorzitter.)

De **voorzitter**:
Ik geef het woord aan de president van de Algemene Rekenkamer.

Mevrouw **Stuiveling**:
Mevrouw de voorzitter, leden van de Tweede Kamer, minister Dijsselbloem. Mevrouw de voorzitter, hartelijk dank dat we ook dit jaar weer in uw Kamer de resultaten van ons verantwoordingsonderzoek mogen aanbieden. Wij hebben de rijksrekening 2014 en de daarbij behorende 23 jaarrekeningen die u zojuist door de minister zijn aangeboden, onderzocht. We hebben ook de Nationale Verklaring, de verantwoording over de besteding van de Europese middelen in lidstaat Nederland in gedeeld beheer, onderzocht.

Op basis van ons onderzoek vormen wij ons, en deels vellen wij, een oordeel over de rechtmatigheid en de bedrijfsvoering. Waar mogelijk besteden we ook aandacht aan de effectiviteit van het gevoerde beleid. Bovendien komen ook dit jaar weer, net als vorig jaar, op uw verzoek decentralisatie en het fraudebeleid aan bod.

Allereerst de rijksrekening zelf. De rijksrekening 2014 met ruim 231 miljard euro aan ontvangsten en ruim 242 miljard euro aan uitgaven en de saldibalans 2014 keurt de Algemene Rekenkamer goed. Het percentage fouten en onzekerheden samen bevindt zich gelukkig opnieuw ruim binnen de tolerantiegrens en de rechtmatigheid is dit jaar nog iets hoger dan u zei, minister, namelijk 99,5%. Ik was precies. Dat hebt u correct gezien. Dat is een groot goed. Dat is iets waar we ons in Nederland gelukkig mee mogen prijzen. Op dit punt werkt het budgetrecht van de Kamer goed uit. Ook kunnen we met instemming vaststellen dat het aantal slotwetmutaties waarbij toch sprake was van beleid waarvoor u eigenlijk vooraf toestemming had moeten geven, is afgenomen.

Over 2014 hebben we wel begrotingsreserves zien toenemen: van 1 miljard in 2013 naar 1,8 miljard in 2014. Er is vooral sprake van een toename bij het ministerie van Economische Zaken. Iets om in de gaten te houden!

Bij het budgetrecht valt nog iets anders op: van de 242 miljard euro aan uitgaven betreft eigenlijk maar 91 miljard euro de bestedingen van de rijksoverheid zelf. Het verschil is toe te schrijven aan aflossingen op de staatsschuld, correcties voor dubbeltellingen — ofwel de onderlinge verrekeningen tussen ministeries — rijksbijdragen aan fondsen en uitkeringen aan andere overheden. Voor de goede orde: buiten de rijksrekening valt de premiewereld, de socialezekerheidsfondsen en de zorg. Samen is dit 123 miljard euro, die wel onderdeel is van de berekening van het EMU-saldo, maar geen onderdeel is van het budgetrecht van de Kamer.

Met name bij de jaarrekeningen van de ziekenhuizen staat het vaststellen van rechtmatigheid onder grote druk. De voorzitter van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft daar de afgelopen dagen behartigenswaardige woorden aan gewijd die wij meer dan ten volle onderschrijven. Dat kan de Kamer ook nalezen in ons rapport bij Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ik ga weer terug naar de 91 miljard aan bestedingen van de rijksoverheid. De bedrijfsvoering en de beleidsresultaten gaan natuurlijk over meer dan alleen dat deel van de rijksuitgaven, want de bedrijfsvoering is het kloppend hart waarop de Kamer rekent. Het motto dat wij de Kamer en het kabinet dit jaar met enige klem willen meegeven is: "tijd voor uitvoering". Wij bedoelen dat in een dubbele betekenis. Neem als politici de tijd voor uitvoering, want bij de uitvoering ligt op dit moment de kernopgave, niet alleen voor de uitvoerders, maar in onze ogen juist ook voor de politiek. Maar ''tijd voor uitvoering'' beschouwen wij ook in de betekenis van: gun uitvoerders de tijd om hun werk goed te doen. Goede uitvoering neemt nu eenmaal tijd in beslag. Op nogal wat plekken constateren wij fricties tussen politieke ambities en de beschikbare tijd, mensen en middelen om die ambities goed te kunnen uitvoeren.

Ik geef een aantal voorbeelden: de Belastingdienst werkt met circa 1.200 ICT-applicaties, waarvan sommige cruciaal maar zeer sterk verouderd zijn. Vernieuwing op korte en langere termijn is een grote opgave voor de Belastingdienst. Een tip van de sluier over de wijze waarop de staatssecretaris dit wil aanpakken, kwam gisteren al in het nieuws. De Belastingdienst komt voor nog een grote opgave te staan met de voorgenomen herziening van het belastingstelsel. Die herziening kan en moet in onze ogen ook worden benut om een beter uitvoerbaar stelsel te ontwerpen, maar dat vereist ook voldoende tijd voor de Belastingdienst om het ordelijk te kunnen invoeren.

Bij Defensie constateren we dat het niet lukt om naast de inzet voor missies voldoende functionerend materieel over te houden om daarmee te kunnen trainen en oefenen. Zo staan er voertuigen en helikopters stil door tekorten aan reserveonderdelen en onderhoudscapaciteit. Het personeel is nog wel geoefend voor huidige missies, maar niet meer in de volle breedte van het takenpakket voor het hoogste geweldniveau. Om de bedrijfsvoering op orde te krijgen, zal de minister van Defensie scherpe prioriteiten moeten stellen. Alles tegelijk willen realiseren zal niet werken, ook al is er, zo begrijp ik uit de berichten van vanochtend, inmiddels extra geld om de ergste nood bij Defensie te lenigen.

Ik had nog even wat tekst moeten aanpassen naar aanleiding van de berichten van gisteren en vandaag.

Minister **Dijsselbloem**:
We baseren ons alleen op officiële documenten.

Mevrouw **Stuiveling**:
Ik zei dat ik mij alleen baseerde op de berichten in de pers.

De Belastingdienst en Defensie zijn maar twee zeer in het oog springende voorbeelden. Gisteren hebben we ons AIVD-onderzoek gepubliceerd. Dat is een derde voorbeeld. Hoewel de Nationale Politie vandaag buiten de krijtlijnen van Verantwoordingsdag valt, vinden wij dat het geheel niet compleet is als we die hier niet noemen als vierde voorbeeld.

Ons oordeel over de bedrijfsvoering van het Rijk drukken we altijd uit met de term "onvolkomenheid", zeg maar "een gele kaart". Dit jaar constateren we dat het aantal onvolkomenheden in de bedrijfsvoering is toegenomen van 40 naar 50. Voor een deel gaat het om klassieke problemen, zoals fouten die worden gemaakt bij het inkopen en aanbesteden. Een ander onderdeel baart ons meer zorgen. Het betreft het groter wordende aantal onvolkomenheden dat is gerelateerd aan ICT. Dat aantal is gestegen van negen naar negentien. Dit betekent dat ondanks de extra inspanningen die zijn geleverd om de ICT-projectbeheersing te verbeteren, de beheersing niet beter is geworden. Opvallend daarbij is de grote afhankelijkheid van externe deskundigheid en externe medewerkers.

Het begrip "onvolkomenheid" overstijgend, constateren wij dat kennelijk nog niet iedereen doordrongen is van de kwetsbaarheid en moeilijke stuurbaarheid van een digitale overheid. In toenemende mate werken overheden met elkaar en met andere organisaties samen in digitale ketens, maar het functioneren daarvan is een-op-een afhankelijk van de deelbaarheid, de betrouwbaarheid en de tijdigheid

van informatie die door de ene aan de andere schakel in de keten moet worden aangeleverd. Dat is een basiseis om digitaal te kunnen samenwerken. Precies aan het voldoen aan die basiseis van deelbaarheid, betrouwbaarheid en tijdigheid van informatie schort het bij de invoering van de trekkingsrechten persoonsgebonden budget. Die invoering is niet zorgvuldig geweest. Tegen het heersende beeld in spreken wij daar overigens twee departementen op aan. Naast Volksgezondheid, Welzijn en Sport als opdrachtgever en ketenregisseur is dit ook en evenzeer Sociale Zaken en Werkgelegenheid als eigenaar van de Sociale Verzekeringsbank.

Niemand heeft dit uiteraard zo gewild en het komt er nu eerst op aan dat de cliënten de zorg krijgen waar zij recht op hebben en dat hun zorgverleners op tijd worden betaald. Alle betrokken partijen in de keten, de departementen van VWS en van SZW, de Sociale Verzekeringsbank, deels de Belastingdienst, zorgkantoren en gemeenten, hebben een gezamenlijk en gedeeld belang bij het oplossen van de resterende uitvoeringsproblemen. Belangrijk is daarbij dat van de Sociale Verzekeringsbank niet mag worden verwacht dat deze de problemen bij de toeleveranciers van gegevens oplost. Die horen daar aangepakt te worden. Omdat dit nu, anno 2015 speelt, zullen wij ons bij de verantwoording over 2015 opnieuw over deze kwestie buigen. In samenhang daarmee starten wij zeer binnenkort een onderzoek bij de Sociale Verzekeringsbank.

De deelbaarheid van informatie blijkt ook geen vanzelfsprekendheid bij de decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten hebben tijd nodig om hun administratieve organisatie op hun nieuwe taken en werkwijze in te richten. Veel informatie is dan ook niet beschikbaar. Ook bestaat er nog geen duidelijkheid over de vraag of het de gemeenten gaat lukken om een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen die het mogelijk gaat maken om gemeenten met elkaar te vergelijken, zodat inzicht ontstaat in wat wel werkt en wat niet werkt. Dit zo zijnde, zal het ook niet mogelijk zijn om een landelijk beeld op te bouwen, laat staan een landelijk beeld op basis van open data. Ik begrijp dat op dat terrein een nieuwe vaandeldrager naast mij zit. Prima. Die open data zijn nodig, zodat wij allemaal daarnaar kunnen kijken. Wij hebben in Nederland meer open data over ontwikkelingssamenwerking beschikbaar dan over het sociaal domein in de gemeenten.

Kennisuitwisseling om van elkaar te kunnen leren blijkt ook een knelpunt bij de fraudebestrijding. Evenzo is er geen systematische kennisopbouw en geen gedeelde expertise op het gebied van het ontwerpen van fraudebestendige regelgeving. Beter luisteren naar de werkvloer en uitvoerders meer ruimte bieden is nodig, zowel om effectief te kunnen optreden tegen nieuwe vormen van fraude als voor het inruimen van praktijkkennis bij het ontwerpen van fraudebestendige regelgeving.

Mevrouw de voorzitter, ik kom op het laatste onderwerp: de beleidsdoorlichtingen. Uw staf van Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, BOR, heeft een mooie voorzet gegeven en ik leen van hen de begrippen "zinnig" en "zuinig". Je wilt weten of beleid zinnig is en of het zuinig wordt uitgevoerd. Om de mate van zinnig en zuinig te kunnen vaststellen, moet je onderzoek doen. Dat heet dan "beleidsdoorlichtingen". U begrijpt dat wij een warm voorstander van beleidsdoorlichtingen zijn: hoe meer inzicht, hoe liever. Zij moeten dan wel met topkwaliteit worden uitgevoerd, wil je ermee aan de slag kunnen. Wij hebben vijf van die door departementen uitgevoerde beleidsdoorlichtingen eens tegen het licht gehouden. Van de kwaliteit zijn wij eerlijk gezegd niet zo erg onder de indruk geraakt. Een gemiste kans waar wat aan gedaan zou kunnen worden, door voor borging van de kwaliteit samenwerking met de wetenschap te zoeken. Het kabinet staat bij die aanbeveling van ons niet te trappelen.

Zelf hebben wij beleidsonderzoek naar zes onderwerpen gedaan en dan blijkt vaak dat er weinig informatie voorhanden is over de effecten van het beleid. Zo hebben we drie garantieregelingen van het ministerie van Economische Zaken om bedrijven aan financiering te helpen, onderzocht. De Staat stelde zich bij deze drie regelingen garant voor in totaal 2,6 miljard tot eind vorig jaar, maar onduidelijk is of banken ook daadwerkelijk gemakkelijker geld hebben kunnen uitlenen onder deze garantieregelingen. Verder keken we naar de professionalisering van leraren, de subsidiëring van elektrische auto's, het beter kunnen benutten van de infrastructuur, de regeldruk in de gehandicaptenzorg en de kwaliteit van de justitiële inrichtingen.

Mevrouw de voorzitter, ons motto dit jaar is: tijd voor uitvoering. Ik voeg de daad bij het woord en voer nu uit waarvoor ik hier gekomen ben, namelijk om ons verantwoordingsonderzoek 2014 aan u aan te bieden. U bent in de unieke positie dat u de enige bent die een geprint exemplaar krijgt, want voor het overige is het onderzoek sinds 13.00 uur op ons net en te vinden via www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Ten slotte: er is een tijd van komen en er is een tijd van gaan. Nog een dikke week en ik sta echt bij de uitgang van de Algemene Rekenkamer. Ik heb mijn werk met veel plezier gedaan en niet alleen uitstekend met deze minister en de voorgangers samengewerkt, maar ook uitstekende samenwerking gehad met de Tweede Kamer. Via u wil ik daar de Kamer hartelijk voor bedanken, vooral namens het instituut. Ga zo door! Aan mijn collega's Kees Vendrik, Arno Visser en alle medewerkers van de Rekenkamer onder leiding van onze secretaris Ellen van Schoten zal het niet liggen. Dat is voor u misschien nog een vraag, maar dat is voor mij een weet. Dank u voor uw aandacht.

(Applaus)

De **voorzitter**:
Ik dank de minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer voor de aangeboden stukken met de verantwoording over de rijksbegroting 2014, in papieren en digitale vorm.

Het is een bijzonder jaar in de jonge traditie van Verantwoordingsdag. Voor de zestiende keer neemt de Tweede Kamer op de derde woensdag in mei de verantwoordingsdocumenten van alle ministers over het voorgaande jaar in ontvangst, plus de rapporten van de Algemene Rekenkamer die daarop betrekking hebben. Al die zestien keren heeft de huidige president van de Algemene Rekenkamer, mevrouw Saskia Stuiveling, hier in de plenaire zaal verslag gedaan van het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Zij heeft de Kamer altijd een spiegel voorgehouden als het gaat om de wetmatigheid, de doel-

matigheid en de doeltreffendheid van het uitgevoerde rijksbeleid.

Zoals zij zelf net al heeft gezegd, neemt mevrouw Stuiveling later deze maand formeel afscheid als president van de Algemene Rekenkamer. Er zullen op dat moment vast nog veel mooie woorden worden gesproken, maar namens de Kamer wil ik van deze gelegenheid gebruikmaken om u, mevrouw Stuiveling, te bedanken voor de manier waarop u het instituut door de jaren heen in de Kamer hebt vertegenwoordigd, op uw eigen, krachtige no-nonsense manier.

Geachte leden, het hoofdlijnendebat over de vandaag gepresenteerde verantwoordingsstukken, het zogenoemde verantwoordingsdebat, staat op de agenda voor volgende week dinsdag, 26 mei 2015. In de weken daarna worden de afzonderlijke jaarverslagen in de commissies behandeld. De afrondende besluitvorming over de jaarverslagen en de slotwetten alsmede het verlenen van decharge voor het door de ministers gevoerde financieel beheer in 2014 is voorzien in de laatste vergaderweek voor het aanstaande zomerreces.

Ik maak u erop attent dat in het kader van het verantwoordingsproces vandaag ook de jaarrapportage 2014 regeling Grote Projecten door de commissie voor de Rijksuitgaven aan de Kamer is aangeboden. Jaarlijks blikt de commissie voor de Rijksuitgaven op Verantwoordingsdag terug op de werking en toepassing door de Kamer van het instrument regeling Grote Projecten. Ik vertrouw erop dat de rapporten van de Algemene Rekenkamer de leden van de Kamer zoals gebruikelijk behulpzaam zullen zijn bij de beoordeling van het in 2014 gevoerde beleid. Ik wens de Kamer veel succes bij het belangrijke werk dat haar te wachten staat bij de behandeling van de stukken die vandaag zijn aangeboden.

De vergadering wordt van 13.27 uur tot 14.15 uur geschorst.